

사회서비스 거버넌스의 재구조화: 재량혼합의 관점에서*

최영준**·최혜진***

요약

한국의 사회서비스는 지난 10년 동안 급속한 발전과 성장을 이루었다. 하지만, 그 이면에는 유사중복과 전달체계 혼선으로 인한 비효율성, 이로 인한 사회서비스 체감도 저하, 일률적인 서비스 등이 문제가 되고 있다. 기존의 연구들은 사회서비스의 문제점과 대안 도출에 상당한 기여를 했음에도 불구하고, 보다 근본적인 거버넌스 이슈인 다양한 사회서비스 주체들의 권한과 관계를 주목하지 못하였다. 특히 복지혼합을 중심으로 사회서비스 공급적인 측면에서의 논의는 활발하였지만 결정의 권한과 자율성의 배분에는 초점을 두지 못했다는 점에서 한계를 보여 왔다. 본 연구에서는 이러한 한계점들을 극복하기 위해서 재량혼합이라는 이론적 개념을 제시하고, 한국사회서비스에 대한 분석을 통하여 재량혼합의 바람직한 재구조화를 논의하였다. 재량혼합(discretion mix)은 재량이 정책과정에서의 주요 주체들인 법, 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 서비스 공급자, 그리고 이용자 사이에서 분배되고, 결합되는 방식으로 정의하였다. 분석을 통해서 저자들은 재량의 권한이 더 작은 단위로 이전되는 방식의 재구조화가 필요함을 주장하였다. 중앙정부에서 재량을 독점하고 다른 주체들이 단순히 집행과 실행하는 방식에서 벗어나 중앙이 재원과 지역적 형평성을 확보해주고 구체적인 서비스 내용과 방식은 지역에서 자율적으로 결정할 수 있도록 할 필요성을 제시하였다. 또한, 공공성이 확보된 영역 내에서 사회서비스 공급자와 이용자의 재량 역시 증가된 방식의 거버넌스 재구조화를 제안하였다.

주제어: 재량, 재량혼합, 사회서비스, 보육서비스, 분권화

* 본 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2013 S1A3A2052898). 또한, 이 논문은 2015학년도 연세대학교 미래선도연구사업의 부분적인 지원을 받아 작성된 것입니다(2015-22-0075). 본 논문은 2016년 한국사회정책연합학술대회에서 발표된 논문입니다. 발전될 수 있도록 상세하고 유용한 심사평을 주신 한동우교수님과 세 분의 심사자분들께 감사를 드립니다.

** 제1저자, 연세대학교 행정학과 부교수(sspyjc@yonsei.ac.kr)

*** 교신저자, 고려대학교 행정학과 박사과정

1. 사회서비스 재구조화해야 하는가?

한국복지국가의 발전은 최근까지 전개되어 온 사회적 위험의 출현과 맥을 같이 하고 있다. 1990년대 후반 경제위기 이후, 실업과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 사회보험제도 및 공공부조제도를 확장하였고, 지난 10년 동안은 급속한 저출산고령화 이슈와 고용의 위기를 거치면서 사회서비스의 발달이 복지제도 변화의 핵심적 위치를 차지하여 왔다. 보육서비스, 장기요양서비스, 장애인활동지원서비스 그리고 고용서비스에 이르기까지 다양한 사회서비스가 도입되고, 이는 자산조사를 거치지 않은 보편서비스로 확장되었다. 사회서비스의 개념과 영역도 확장되어 2013년에 전면개정 된 사회보장기본법에서는 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(제3조 4호)로 지칭하고 있다.

이러한 사회서비스 발전은 목적인 바와 같이 국민의 삶의 질 향상에 상당한 기여를 해왔다. 하지만, 지금까지의 사회서비스가 ‘최선’ 혹은 ‘차선’ 정도 수준이라고 평가 할 수 있는지에 대해서는 많은 이들이 동의하지 못하고 있는 듯하다. 지난 이명박 정부와 박근혜 정부는 사회서비스 발전의 이면에 존재하는 전달체계 난맥상이나 중앙 및 지방정부의 유사중복 사업으로 인한 비효율성의 문제를 핵심적 문제로 지적하였다. 반면, 사회 및 학계에서는 공공의 책임은 도외시한 채 민간영리 부문을 중심으로 재편된 전달체계, 정부의 관리능력 부족, 맞춤형서비스의 부재, 그리고 낮은 서비스 질적 수준 등을 문제점으로 지적하여 왔다. 이렇게 나열된 문제점들은 일면 딜레마적 상황에 놓여있지만, 동시에 서로가 긴밀하게 연결되어 있기도 하다.

본 논문에서는 최근 사회서비스와 관련해 제기된 이러한 문제점과 대안에 대하여 재량혼합(discretion mix)의 관점에서 분석하고자 한다. 재량혼합은 사회서비스 정책의 해석과 실행에 있어서 결정할 수 있는 권한이 분배되고 결합되는 양상을 지칭한다. 복지공급의 주체가 다양하듯 서비스에 대한 결정권한 역시 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 민간공급자, 개인에게 다르게 분배되어 있다. 현재의 상황은 개인의 욕구와 개인이 살고 있는 지역적 상황에 맞는 개별화되고 맞춤형 서비스를 구현하는 것을 요구하면서도, 동시에 서비스의 설계 및 정책에 대한 결정권한은 중앙에 과도하게 집중되어져 있는 모순된 상황에 있다. 또한, 복지혼합의 관점에서 사회서비스의 실제 공급은 과도하게 민간에 의존하고 있는 반면, 재량의 관점에서 민간공급자나 개인에게는 거의 자율성이 주어지지 않고 있다. 왜 이러한 문제점들이 현재 사회서비스 거버넌스의 문제와 직결되어 있는지, 그리고 왜 재량

혼합의 분석틀이 새로운 대안을 제시하는데 유용한지를 논의하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 사회서비스의 딜레마

본 장에서는 한편으로는 맞춤형 서비스의 요구가 증가하고 있고, 다른 한편으로 유사중복 프로그램으로 인한 비효율성을 제거하려는 노력이 강화되고 있는 현상을 한국 사회서비스의 딜레마로 규정하고, 이에 대해 논의하고자 한다.

한국 사회서비스는 지난 10년 동안 급속한 발전과 성장을 이루었다. Schmid(2006)의 이행노동시장론에서 제시된 바와 같이, 전통적 복지국가는 교육-고용-연금으로 삼분된 생애주기를 지지하면서 남성가부장의 소득을 유지시키는 데에 초점을 맞추었다. 반면, 최근의 복지국가 논의에서는 ‘신사회 위험(new social risks)’으로 대표되는 일가족 양립이나 고용의 불안정, 돌봄의 위기 등에 대응하기 위해 사회서비스의 발전과 같은 다변화된 전략들이 주목받고 있다. 우리나라에서도 2000년대에 접어들면서 생애주기의 변화 및 저출산 고령화와 같은 인구구조에 대응하기 위해 보편적 사회서비스 프로그램들이 도입되었으며, 복지욕구가 세분화되면서 개별적 욕구를 반영한 다양한 사회서비스가 발달하고 있다. 사회서비스는 노무현 시기부터 본격적 발전이 시작되었으며, 박근혜 정부 시기에 들어와서는 ‘맞춤형 고용-복지’가 핵심국정목표로 자리 잡게 되었다¹⁾. 이에 따라 정부는 생애주기 변화와 다변화되는 사회적 위험에 대해 적극적으로 대처할 것을 본격적으로 선언하게 된다.

실제로 최근 우리나라에서는 사회서비스 ‘백화점’이라고 할 만큼 다양한 종류의 사회서비스가 도입되어왔다. 영유아, 노인, 장애인을 대상으로 한 보육료 지원사업, 노인장기요양보험, 장애인활동 지원사업 등의 보편사업들이 실시되었고, 이외에도 청소년, 여성들을 대상으로 한 기타 여러 사업들이 만들어지면서 2015년에는 맞춤형 사회서비스와 관련된 중앙정부사업이 약 360개가 존재하였던 것으로 보고되고 있다(강혜규 외, 2015)²⁾. 이러한 서비스들은 외면상으로는 생애주기를 반영한 사회서비스 발전에 상당한 기여했다고 할 수 있다. 서비스 대상의 개별적 특성을 고려한 사업의 숫자가 크게 증가하였고, 공급자 중심적 전달방식에서 벗어나 ‘수요자 중심 서비스’로 정책의 기초가 전환되었다.

하지만, 수요자 중심적 맞춤형 서비스의 발달이 실제로 수요자의 욕구에 맞춘 양질의 서비스를 공급하고 있는지에 대해서는 상당한 의문점이 제기되고 있다. 먼저, 기존 연구들은 사회서비스의 양적

1) <http://koreablog.korea.kr/46> (2015.4.2. 접속)

2) 360개 맞춤형 사업내용은 37-48페이지 참조

팽창에 비해서 실질적인 국민들의 체감도와 정책효과성이 낮다고 비판하고 있다(문종열·김기현, 2014). 이러한 문제점의 원인으로는 민간전달체계에 대한 의존, 전달체계의 난맥상이나 정부가 충분한 규제나 평가의 부재가 지적되고 있으며, 서비스 제공과정에서 만연한 불법 및 부당행위 등의 문제점이 꾸준히 제기되어 왔다(입법조사처, 2009; 국민건강관리공단, 2015). 또한 다양한 욕구에 대응하기 위해 만들어진 많은 사업들이 전달체계의 분절성과 모순을 심화시키고 있다는 지적 역시 설득력을 얻고 있다. 즉, 사업이 늘어날수록 일선공무원의 사업관리부담은 과중되고, 이는 다시 서비스의 질 저하로 이어진다는 것이다(이만우·김영수, 2013; 강혜규 외, 2015).

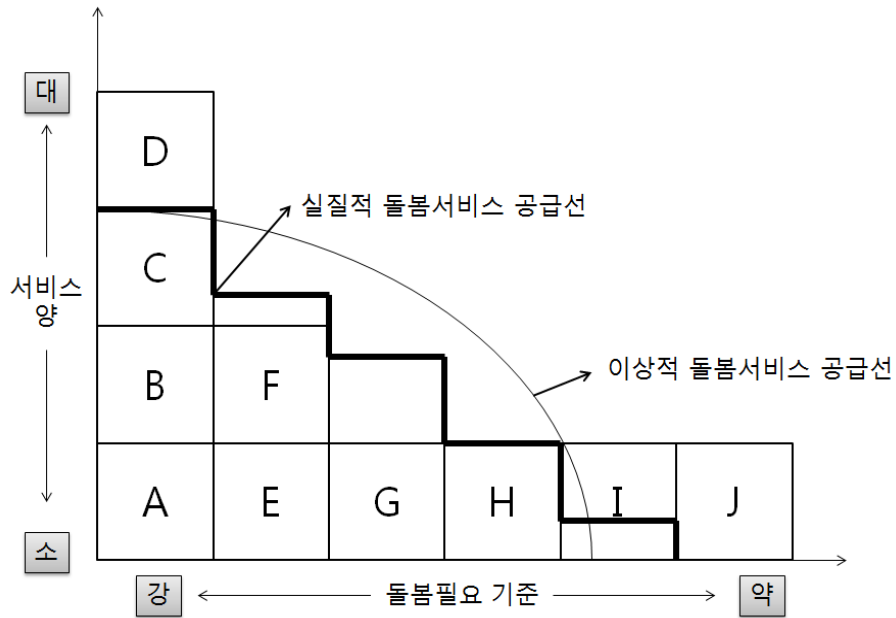
이러한 문제점에 대해서 정부나 학계에서는 다양한 대안을 제시하여 왔다. 우선, 정부에서 제시한 대안은 ‘유사중복’ 사업의 정리이다. 유사중복이란 협의적 차원에서 “복지사업의 수행주체인 부처 간, 또는 동일한 부처의 부서 간 유사한 정책의 집행으로 인하여 사업의 대상과 욕구가 상호 중첩되어 전체 복지사업을 기준으로 볼 때 효율성이 저하되는 현상”을 일컫는다(이만우·김영수, 2013, 최영준 외, 2014:262). 또는 동일한 개인이나 집단이 같은 혹은 유사한 급여나 서비스를 동시에 받는 경우를 유사중복이라고 정의하기도 한다(유승현·이혜승, 2012). 유사중복의 문제가 주요 국정이슈로 주목을 받게 된 배경에는 2000년대에 들어서 중앙의 각 부처나 지방정부에서 저출산·고령화 문제에 대응하기 위해 중소기업의 현금급여나 사회서비스를 체계적인 청사진(blueprint)없이 도입했던 상황이 존재한다. 이러한 문제점은 노무현 정부 시절부터 전달체계에 대한 정비를 통해서, 그리고 이명박 정부 때는 ‘중복과 누락’이라는 논의를 통해 지속적으로 제기되어 왔다. 박근혜 정부에서는 ‘유사중복’ 사업의 정리를 통한 서비스 전달체계의 효율화를 국정과제로 제시한 바 있다. 특히 지난 2015년 4월 1일에는 유사중복 프로그램의 구조조정과 부정 수급차단 등을 통해서 3조원을 절약한다는 ‘선안’을 하기도 하였다.

“정부가 지방자치단체와 함께 복지재정 누수·낭비를 원천 차단할 ‘복지재정 효율화 추진방안’을 추진한다. 이를 통해 정부는 올해 약 3조원 수준의 재정절감효과를… ▲정보시스템을 통한 누수 차단 ▲부적정 수급 근절 ▲유사·중복 복지사업 정비 ▲재정절감 인프라 강화 등 4대 분야 과제를 중점 추진…” (정책브리핑 2015.4.1.)

하지만, 여기서 주목되는 점은 성격이 유사하거나 중복된 프로그램을 정리하는 정책노선은 이명박 정부 때부터 꾸준히 지속되어져 왔지만 이를 통해서 사회서비스의 문제점들이 얼마나 해소되고 있는지는 의문이다. 먼저, 중복유사 사업의 정리가 현재 당면한 문제점에 대한 해결책이 되는지 의

문스럽다. 동일한 대상에 대해 유사한 서비스 내용을 가진 다수의 사회서비스프로그램이 중앙정부 및 지방정부에서 분절적으로 기획, 시행됨으로써 전달체계상의 통합성을 저해하게 된다는 주장은 타당하다고 볼 수 있다. 하지만, 이러한 분절성이 사업의 일방적 축소, 중복수혜 방지 조항의 삽입으로 해결될 수 있는지에 대해서는 이견이 존재한다. 예컨대, 노인돌봄기본서비스가 지자체 자체사업이나 민간과의 연결사업인 독거노인사랑잇기 등에 대해서 ‘문제 있는 중복’으로 판정해야 하는가는 현장에서 의견이 엇갈리는 사안이다(최영준 외, 2013). 중앙정부 중심의 서비스들의 보장성이 낮고, 서비스의 양이 제한적이기 때문에 지자체에서 추가적으로 제공하는 사업들이 없다면 서비스 욕구가 충족되기 어려운 경우가 많기 때문이다.

[그림 1] 가상의 돌봄서비스 공급선



자료: 최영준 외 (2014)

최영준 외(2014)는 돌봄서비스의 유사중복 담론을 통한 복지제도 정비를 위의 그림을 활용하여 논의한 바 있다. 이들에 따르면 이상적인 돌봄서비스라면 A+B+C+E+F+G+H에 해당하는 돌봄필요에 대응할 수 있어야 할 것이다. 하지만, 만일 중앙에서는 A+B+E+F에 해당하는 돌봄욕구에 대한 서비스만 제공한다하면 C나 H는 서비스 욕구의 사각지대로 남게 된다. 이런 상황에서는 지역에서 자체사업으로 서비스를 제공하거나 중앙에서 다른 정책을 만들어서 이러한 욕구를 충족시킬 수 있

을 것이다. 하지만, 현재 유사중복에 대한 정부의 논의에서는 현재의 정책이 돌봄욕구나 사회서비스 욕구를 얼마나 충족시키고 있는지가 아닌 유사한 프로그램이 유사한 대상에 제공되고 있는지만을 기준으로 유사중복을 평가하고 있다. 이 논리대로라면 C나 H에 해당하는 욕구를 충족시키기 위한 중앙부처나 지방정부에서 유사한 프로그램을 운영하는 것은 ‘문제 있는’ 유사중복 사업 혹은 전달체계의 비효율성을 야기하는 프로그램으로 판정된다. 즉, 현재 진행되고 있는 유사중복 논의는 이론적이거나 학술적인 근거에 기반을 두기보다는 비슷한 사업이 중복적으로 존재해서는 안된다는 단순 명제에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다.

Gilbert & Terrel(2012)에서도 유사중복이 반드시 부정적인 것만은 아니며, 경우에 따라 전달체계의 ‘의도적 중복’이 주요한 전략으로 사용될 수 있음을 언급하고 있다. 특수한 욕구를 가진 대상들, 예컨대 가정폭력피해자, 이주민 등을 위해 기존에 동일한 서비스 전달체계가 존재한다 하더라도 이러한 소외집단의 접근성을 감안하여 별도의 프로그램을 만들어 중복적으로 배치할 수 있다는 것이다.

이러한 측면에서 ‘유사중복’을 줄이고 효율적인 사회서비스를 구축하려는 정책의도는 오히려 맞춤형 사회서비스의 정책의도와 상충되는 딜레마적 상황에 처하게 된다. 앞서 제시한 바와 같이 생애 주기에 맞는 사회서비스 및 복지를 제공하기 위해서는 ‘다품종 소량생산’이 필수적이다. 다시 말해서 다양한 인구집단에 맞는 특정한 서비스를 발전시킬 필요가 있으며, 이 과정에서 유사한 프로그램이 중앙이나 지방에서 도입될 가능성이 커지기 때문이다. 결과적으로 한쪽에서는 맞춤형 복지를 위해서 다양한 복지 프로그램들을 만들어내고 다른 한쪽에서는 유사하고 중복된 프로그램을 정리하는 딜레마적 상황이 반복되고 있는 것이다.

다음으로, 단순히 민간영역이 서비스를 공급하고 있어서 혹은 전달과정에 대한 규제와 규정이 부족해서 서비스의 질이 낮은 것인지에 대해서도 재고해 볼 필요가 있다. 현재의 사회서비스 체계에서 비영리 혹은 영리부문은 공공부문의 역할을 대행하는 성격을 가지고 있으며, 서비스 공급과정에서의 재량은 거의 없는 상황이다. 대부분의 사회서비스 사업에서 중앙정부는 무엇을 제공할지, 얼마를 받을지, 누구에게 제공할지 등에 대한 상세한 지침을 제시하고 있다(김철·이재훈, 2015: 35). 장기요양시설이나 어린이집의 경우 너무 많은 평가가 있어서 일을 하기 어렵다는 불평을 쉽게 들을 수 있으며, 이제 CCTV를 모든 어린이집에 설치가 의무화되기에 이르렀다. 문제점이 이렇다면, 중앙에서 또 다른 조직이나 기관, 그리고 추가적인 규제와 평가를 통해 서비스의 질적 개선을 이루고자 하는 노력은 ‘옥상옥’이 될 수 밖에 없을 것이다.

그렇다면 수급자나 공급자에 대한 정보체계가 부족해서 사회서비스 문제가 발생하는 것일까? 그것 역시 의문이다. 정보체계 역시 사회보장정보원을 중심으로 급속한 발전을 이루어왔다. 2010년 시

시스템 수 4개에 218개의 연계정보를 관리하던 정보원은 이제 8개 시스템에 613개 정보를 연계시켜서 사회서비스 정보로서 활용하고 있다³⁾. 대표적으로 행복e음이 시행되면서 서비스 이용자가 어떤 서비스를 언제 받았는지에 대한 이력이 상세하게 조회할 수 있게 되었으며, 서비스제공기관에 대한 정보망 역시 전국적인 관리체계 내에서 통합적으로 관리되고 있다. 따라서 정보가 부족해서 서비스의 질이 문제가 된다거나 비효율성이 이 발생한다는 주장은 설득력이 떨어진다고 할 수 있다.

사회보장위원회라는 컨트롤 타워를 만들고 유사중복 사업을 상당히 정리를 했으며, 시장의 남용을 막기 위해 정부가 매우 상세한 지침을 제공하고 다양한 평가제도 및 규제를 하고 있고, 그리고 사회서비스 정보체계를 급속히 확대발전 시키는 등의 노력이 전개되고 있음에도 불구하고, 서비스의 체감도나 질에 대한 이슈, 그리고 전달체계 문제가 여전히 제기되고 있는 것이다. 물론, 절대적인 서비스 양의 부족이 여전히 중요한 원인으로 지적될 수 있을 것이다. 하지만, 현재의 상황은 단순히 서비스 양의 부족, 프로그램의 유사중복, 혹은 시장화가 아닌 보다 근본적으로 거버넌스 설계 자체에 기인한 잘못된 것일 수 있다. 그렇다면, 우리보다 훨씬 소수의 사회서비스를 가지고 있는 서구 복지국가와 달리 우리나라에서는 왜 이러한 문제가 심각하게 나타나고 있을까? 이에 대해 다음 장에서는 우리나라 사회서비스를 분석하고 대안을 제시하기 위해 재량혼합의 관점을 제시하고자 한다.

3. 재량혼합의 관점

본 연구에서 재량은 거버넌스적 차원으로 확장된 개념으로 다루게 될 것이다. 재량에 대한 기존의 연구는 일선관료에 초점을 맞춰왔다. 일선관료(street-level bureaucrats) 논의를 처음 제기한 Lipsky(1980)에 따르면, 일선관료란 일반 시민들과 대면 접촉을 하고 직무수행에 있어 상당한 재량권을 가진 관료라고 정의한다. 이때 재량이란, “관련 담당자에게 주어지는 권한의 범위 내에서 가능한 대안 중 어느 하나를 선택할 자유”를 갖고 “일선관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 그 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한”을 일컫는다(Davis, 1969; 김소정 2014에서 재인용). 일선관료의 재량권의 행사에 대해서 꾸준히 상반된 입장이 제시되고 있으며, 제도와 시대상황에 따라서 다른 연구결과가 제시되어 왔다(이환범·이수창, 2007, 고수정 2014). 또한 일선관료의 재량이 존재하는가에 대해서도 견해가 엇갈린다(김경호·소순창, 2010). 김순양(2002)의 연구와 같이 여전히 일선관료가 상당한 재량을 가지고 있다고 보는 입장이 있는 반면 김이배(2010)의 연구와 같이 수급자 선정 업무가 읍면동사무소

3) 함영진 ‘복지행정 정보화 이해’ (연세대학교 강의자료, 2016년 5월 19일)

에서 구청의 통합조사팀으로 이전되고 통합전산망이 발달함에 따라, 수급자 선정에서의 읍면동 사회복지전담공무원의 재량이 축소되고 있다고 보는 견해도 있다.

일선관료의 재량권 존재의 여부나 확대 혹은 축소에 대한 견해가 일관된 결론 없이 지속적으로 제기되는 이유는 재량권 자체가 다른 변수나 주체들에 의해서 영향을 받기 때문이다. 특정 단위의 정책행위자의 재량권이 축소되었다면 그 재량권이 누군가에게 이전된 것일 수 있으며, 반면 증가되었다면 다른 단위의 정책행위자가 가지고 있었던 재량권이 축소된 것으로 볼 수 있다. 하지만, 지금까지의 재량권 논의는 매우 제한된 틀 내에서만 논의가 되어 왔다. 한국의 경우 복지행정의 정보화 및 전산화, 세부적인 지침의 수립 등 사회복지행정 전반에 새로운 업무환경이 전개되면서 일선관료의 재량이 줄어들었다고 논의되고 있다. 그렇다면 그 재량은 어디로 갔을까? 이는 그 지침을 만든 중앙관료에게 이전되었다고 할 수 있다. 정보화 뿐 아니라 시장화나 분권화 등 역시 일선관료의 재량에 영향을 미친다. 시장화가 상당히 진행되면 민간공급자의 재량이 증가할 수 있으며, 분권화가 추진되면 지방정부 관료의 재량이 증가할 것이다. 즉, 재량의 범주는 특정 정책행위자의 고유한 특성이기 보다는 행정의 변화에 따라 다른 단위로 이전되면서 유동적으로 변화하기 때문에 일선관료의 재량의 크고 작음에 국한하여 논의하게 되면 재량의 본질과 성격 혹은 역동적 변화를 포괄적으로 파악하기 어렵게 된다.

이에 본 연구에서는 일선관료의 재량이 아닌 보다 포괄적 범주에서 재량의 개념의 접근하고, 정책과정 상의 다양한 주체들 간의 관계를 바탕으로 ‘재량혼합(discretion mix)’이라는 이론적 개념을 제안하고자 한다. 재량의 개념은 기존에서 논의된 바와 같이 ‘특정한 사항을 선택하고 어떠한 방향을 선택할 것인지 등에 대한 결정과 소관’이라고 할 수 있다(Van Oorschot, 1991: 7). 재량이라는 개념이 일선관료를 넘어서 사회서비스에서의 변화를 설명하는데 부분적으로 활용된 경우가 있었다. 예를 들어, 법과 제도가 가지고 있는 재량, 즉 법의 해석의 여지에 대한 연구(Mahoney & Thelen, 2010)나 지방정부의 재량을 논의한 일부 연구들이나 관료의 재량에 대한 정치적 접근(Hunhold & Peters, 2004) 등을 논의한 연구가 이루어져왔다. 하지만, 지금까지 정책을 기획, 전달하는 주체, 그리고 해당정책을 통해 수혜를 받는 이들까지를 포함하는 통합적 개념으로서의 재량이나 재량의 배분에 대한 논의는 부족했으며, 일관적이고 이론적 개념으로 발전되지는 못하였다.

이에 본 연구에서는 기존 재량의 개념을 확장하여 재량혼합(discretion mix)을 다음과 같이 정의하고자 한다. 재량은 정책과정에서의 주요 주체, 즉 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 서비스 공급자, 그리고 이용자 사이에서 분배되고, 결합되는 방식으로 정의된다. 재량혼합은 재량권이 법, 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 서비스 제공자, 서비스 사용자 간에 어떻게 배분되어 있는지에 대한 구조를 보

여준다고 할 수 있다. 본 연구에서는 구체적으로 사회서비스 재량혼합을 대해 아래 [표 1]와 같이 4 가지 결정영역 내에서 파악하고자 한다. 즉, 재량혼합의 양상은 누구에게(자격조건), 서비스를 어느 정도로(서비스 수준), 어떤 서비스를(서비스 유형), 그리고 누구로부터 전달하는지(전달체계)를 포함하는 분석틀이다.

[표 1] 사회서비스의 재량혼합

재량의 주체	자격요건	서비스 정도	서비스의 유형	전달방식
	누구에게?	얼마만큼?	어떤 서비스?	누구로부터?
법/입법자				
중앙정부				
지방정부				
일선관료				
서비스 제공자				
서비스 사용자				

기존의 사회서비스 연구에서 서비스의 전달과 관련하여 행위자 간의 관계를 드러내는 데 가장 많이 사용되었던 개념은 복지혼합이었다. 복지혼합은 국가, 시장, 가족, 그리고 제3섹터가 어떠한 비중으로 복지서비스의 생산에 기여하는지에 대한 개념이라고 할 수 있다(Evers, 1993, 1995). 복지혼합 개념은 이후 확장되어오면서 재정과 규제까지를 포괄하는 개념으로 정의되고 있다(김진욱, 2004; Long et al., 2015). 하지만, 실제 연구에서 복지혼합은 서비스의 생산, 공급 혹은 지출측면에 초점을 맞추어 논의되는 것이 일반적이었다(석재은 2008). 반면, 기존 복지혼합 논의들은 의사결정이나 주체들의 자율성이라는 범주를 이론적으로나 실증적으로 발전시키지 못한 한계가 있었다. 즉, 누가 얼마만큼의 서비스를 누구로부터 받을 것인가에 대해 결정 권한(authority)과 재량(discretion)의 측면은 간과되어왔다.

특히 복지혼합의 논의는 법/입법결정자나 이용자의 역할을 포괄하지 않는다. 예를 들어 두 가지 극단적인 사례를 가정할 수 있다. 먼저, 만약 사회서비스에 관한 결정사항들이 법에서 완전하게 구체화 되어 있다면, 이 경우에는 의회의 입법결정자들이 사회서비스 급여체계 및 거버넌스에 대한 모든 결정을 독점한 것이 되며 정부나 일선관료 등 다른 행위자들은 단순히 사회서비스를 실행하는 역할만을 하게 될 것이다. 이러한 경우에서는 제도의 변화 역시 반드시 의회를 거쳐야 가능하기 때문에 의회가 가장 큰 재량과 자율성을 가진 거부점의 역할을 할 것이다. 반면, 만약 법이 상당한 해석의

여지를 남겨두고 있다면, 중앙정부나 지방정부와 같은 다른 행위자가 상당한 재량권을 행사할 수 있을 것이다. 다른 한편으로 사회서비스에서 직접 서비스보다 개인에게 현금을 주는 일부 남부유럽과 같은 방식을 취한다면 재량의 구조는 상당히 다르게 나타나게 될 것이다. 중앙정부에 의한 전반적인 정책이 부재하고 지방정부를 중심으로 서비스가 기획되고 주로 현금급여를 통해 사회서비스가 제공된다면, 재량권은 대체로 지방정부와 서비스 이용자에게 집중되게 될 것이다.

사회서비스와 관련해서 자주 제시되는 ‘시장의 역할이 확대되었다’라는 논의도 공급차원에서의 변화를 의미하며, 결정권한의 확대를 의미하지 않는다. 우리나라의 경우 전체적인 정책결정의 구조는 시장이 국가에 상당히 종속되어 있는 것이 현실임에도 이러한 측면은 기존의 복지혼합의 개념을 통해 적절히 분석되지 못하고 있다. 이러한 측면을 고려할 때 재량혼합은 복지혼합 논의를 보완할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 재량혼합은 서비스 이용자까지도 주요한 결정주체로 포함함으로써 결정의 범주를 확장하고 있다. 예를 들어, 서비스 이용자에게 현금급여를 제공한다면 이용자가 서비스의 이용과 관련하여 결정할 수 있는 재량이 확대될 수 있는 반면 이용자에게 지방정부가 직접 구입한 서비스만을 이용할 수 있게 한다면 서비스 이용과 관련한 재량이 거의 없게 될 것이다.

지금까지 앞에서 논의한 재량은 법이나 가이드라인에 의해 정해지는 공식적이고 합법적인 의미의 재량이었다. 그러나 모든 재량이 공식적인 것만은 아니다. 특정한 경우에 행위자들은 각기 다른 이유로 그들에게 허락된 선을 넘어서 재량을 행사할 수 있기 때문이다. 이를 이해하기 위해서는 또 다른 유형의 재량개념인 비공식적인 재량(unofficial discretion)에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어 효율성을 높이기 위한 일환으로서 정부가 일선관료의 공식적인 재량을 줄이거나 서비스 제공자의 재량을 줄이려는 시도를 할 경우 이러한 비공식적인 재량이 나타난다. 관료들은 서비스를 규정된 자격을 갖추지 못했어도 돌봄서비스가 필요하다고 판단되는 이들에게 비공식적인 재량을 사용할 수 있다. 반면, 시장에서의 민간 주체는 자신의 이익을 극대화하기 위해 재량을 행사할 수 있고 이러한 재량은 종종 부당이익이나 부정수급(fraud)와 같은 부작용을 가져오기도 한다. 이를 종합하여 볼 때, 비공식적인 재량은 재량혼합의 실제적인 특성을 이해하고 효과성을 검토하는데 있어 함의를 제시해 준다.

각 국가별로 사회서비스 구성에 있어서 각 주체들의 재량은 상이하게 나타나며, 재량의 다양한 혼합 및 결합양상에 따라 각 국가의 사회서비스의 효과성이 달라질 수 있을 것이다. 예컨대, 이신용(2012)의 연구에서 지적된 바와 같이 독일은 법 수준에서 상당히 구체적인 수준까지 정책결정이 이루어지기 때문에 행정부의 재량이 낮은 반면 우리나라의 경우에는 법에서 규정하는 내용을 적고, 주요한 결정사항을 대부분 시행령과 시행규칙으로 정하고 있기 때문에 중앙정부의 재량이 매우 높다.

반면 유럽 국가들은 사회서비스에 있어서 중앙정부가 지방정부에게 서비스의 구체적인 급여나 자격조건 그리고 재정과 관련한 결정까지도 위임함으로써 재량을 상당히 많이 주는 반면에 우리의 경우 중앙정부가 매우 구체적인 지침을 통해서 지방정부와 일선관료 수준의 재량을 엄격히 제한하는 형태를 가지고 있다(Sellers & Lindstroem, 2007).

4. 재량혼합의 적용: 보육서비스의 예

사회서비스의 영역은 앞에서 언급한 바와 같이 상당히 광범위하기 때문에 본고에서 모든 영역을 다루기는 어렵다. 또한 사회서비스에 따라서 법령과 시행령의 구조와 지침, 지자체의 역할 등에 차이가 있기 때문에 조금씩 상이한 재량혼합의 형태를 가지게 된다. 따라서 여기에서는 가장 대표적인 사회서비스이자 최근 가장 활발하게 논의되어온 보육서비스의 사례를 통해 재량혼합을 살펴보고자 한다.

1991년 영유아보육법 제정으로 보육서비스가 제도화 된 이래 보육서비스는 보편적 서비스로 발달되어 왔다. 2004년 영유아보육법의 개정으로 보육지원의 대상이 ‘모든 영유아로 확대되면서 제도적 기틀이 마련되었고, 이후 보육지원 대상 아동의 범위는 점차 확대되었다. 2012년부터 만0~2세 아동과 만5세 아동은 소득과는 무관하게 보육료지원을 받게 되었으며, 2013년부터는 만 5세이하 아동이 무상보육 대상에 포함되었다⁴⁾. 또한 보편적 서비스 외에도 시간연장형 보육료 지원, 장애아 보육료지원, 다문화 보육료지원, 어린이집운영지원, 농촌보육교사특별근무수당지원, 직장어린이집 설치지원, 입양숙려기간 모자지원사업, 아이돌봄서비스 등에 대한 사업과 건강의료 차원에서 6세 미만 유아건강검진, 신생아 난청진단 의료비 지원, 취학 전 아동실명예방, 저소득층 기저귀 조제분야 지원 등의 다양한 맞춤형 사업이 존재하고 있다. 반면, 이러한 다양한 사업은 종종 유사중복 사업으로 분류되기도 하였다.

이러한 사업들에 대한 재량혼합의 양상을 살펴보면, [표 2]에서 제시되는 바와 같이 중앙정부의 수준에 재량이 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 보건복지부는 영유아보육법을 바탕으로 시행령과 보육사업안내서를 통해 누가, 얼마만큼, 어떤 서비스를, 누구로부터 받을지에 대한 구체적인 영역에까지 결정을 내린 후 지자체에 전달하고 있다. 영유아보육법에서 제34조 1항에서 “국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다”고 언급하고 있

4) 국가기록원 <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=009241> (2016.10.23.접속).

다. 법조문 상으로 무상보육과 관련한 이용자의 법적권리의 내용과 범주, 이들에 대한 중앙정부, 지방정부, 민간주체의 책임 그리고 이와 관련한 정부의 역할에 대한 내용은 언급조차 되어 있지 않다. 이는 양육수당이나 다른 사업과 관련한 조항에서도 동일하게 나타나고 있다. 이는 보육정책의 내용을 결정함에 있어서 의회가 매우 제한적인 역할만을 수행하는 반면, 행정부가 광범위한 재량을 가지고 결정권을 행사하고 있음을 의미한다.

누가, 얼마만큼의 서비스를 받는가의 문제에 대해서도 행정부가 주요한 결정자권으로 기능하는데, 주로 보건복지부 시행령 및 보육사업안내를 통해 관련 규정이 각 지자체에 전달하고 있다. 보육료 지원사업의 경우, 2016년 7월부터 종일반, 맞춤형 제도가 시행되면서 이용자격과 지원금의 차이를 두고 있다. 0~2세 자녀를 둔 전업주부와 육아휴직자는 오전 9시~오후 3시까지 맞춤형 서비스를 이용할 수 있지만, 종일반 서비스는 이용할 수 없다(보건복지부 2016). 서비스의 양에 있어서도 명확하게 어떠한 자격을 갖춘 사람이 얼마를 받을 것인지 서비스 이용량의 차이, 대해서도 중앙정부의 시행령 및 지침을 통해서 결정된다.

어떤 서비스를, 누구로부터 받는지 혹은 어떻게 공급할지에 대한 결정에 대해서도 행정부가 재량을 독점하는 양상이 나타난다. 종일제, 반일제, 시간제, 시간연장보육, 양육수당 등 지역 내에서 전달될 서비스의 종류와 내용이 정해져 있으며, 이러한 서비스를 공급할 기관의 자격요건 역시 상세히 안내되어 있다. 서비스 대상자를 선정하거나 서비스 전달주체에게 인가(licensure)를 발급하는데 있어서도 해당 지역의 욕구나 상황에 대한 고려보다는 지침이 우선된다. 하지만 누가 서비스를 공급할 것인지 정하는 문제에 있어서 중앙정부의 의사결정권자가 정책현장에서 이루어지는 대부분 결정권을 행사하는 경우는 다른 나라에서는 드물게 나타난다. 가령, 유럽에서는 서비스 전달체계의 선정과정에서 우리나라와 같이 지방정부가 중앙정부에서 정해진 지침을 만족하는 서비스 제공자에 대해 단순히 승인해주는 역할만을 담당하는 경우를 찾기 어렵다. 프랑스, 독일, 덴마크, 핀란드 등 유럽국가에서는 지방정부가 시장을 형성하는 주체로서 인가를 내주거나 혹은 계약을 체결할 때 발급요건 혹은 계약요건을 스스로 정할 수 있다(Polacek et al., 2011). 법적으로 제시된 권리를 보장하기 위해 중앙정부가 지방정부에게 일정한 가이드라인을 제공하는 경우는 존재하지만, 특정한 사업에 대해 필요한 증빙자료 등과 같은 구체적인 결정을 일일이 제시해주고 있는 경우는 거의 없으며, 우리나라와 같이 입증할 수 있는 구체적인 증빙자료에 근거하여 자격조건을 중앙정부에서 정해주는 경우도 거의 없다.

[표 2] 보육료지원사업에서의 재량통합

재량의 주체	자격요건	서비스 양	서비스의 유형	전달방식
	누구에게?	얼마만큼?	어떤 서비스?	누구로부터?
법	영유아보육법 제27조 ⁵⁾	영유아보육법 제34조 ⁶⁾	영유아보육법 제34조, 제34조2 ⁷⁾	영유아보육법제34조 ⁸⁾ ,
중앙정부 ⁹⁾	예) 종일반: 취업, 구직, 다자녀, 조손 가구 등 전일제 돌봄이 필요한 가정	시행령 제24조 0세: 430,000 1세: 378,000 2세: 313,000 3-5세: 220,000	종일제 반일제(맞춤반) 시간제 시간연장보육 야간보육 양육수당	영유아보육법 시행규칙, 보육사업안내 시설기준
지방정부	예산 집행	예산 집행		서비스 시설의 인허가
일선관료	신청 접수	신청 접수		
서비스 제공자			보육시설 자체 프로그램 운영 (예, 특별활동)	
서비스 사용자			양육수당 또는 보육서비스 선택	보육시설 선택 (예, 지역 내 어린이집)

주) 재량의 높음과 낮음을 밝기로 표시함.

그렇다면, 이러한 중앙집중적 양상의 재량통합은 실제 서비스가 집행됨에 있어서 어떠한 효과를 가지고 오는가? 앞에서 제시된 바와 같이, 현재 우리나라에서는 돌봄서비스의 욕구가 높은 가구가 우선하여 종일제 보 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해 홀벌이 가구는 반일제 보육 서비스만을 이용하도록 하고 있다. 이러한 제도적 취지는 타당하지만, 증빙요건까지를 명시한 시행지침으로 인해 이러한 정책적 취지를 달성하지 못하게 하는 문제가 발생하기도 한다. 예컨대, 홀벌이 가정이라 하더라도, 부모 중 한 쪽이 구직급여가 나오지 않는 상황에서 구직활동을 하고 있거나, 임용고사 혹

5) 제27조(어린이집 이용대상) 어린이집의 이용대상은 보육이 필요한 영유아를 원칙으로 한다.
 6) 제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.
 7) 제34조의2(양육수당) ① 국가와 지방자치단체는 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
 8) 제15조(어린이집 설치기준) 어린이집을 설치·운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 설치기준을 갖추어야 한다. 다만, 놀이터, 비상재해대비시설 및 폐쇄회로 텔레비전의 설치와 관련된 사항은 각각 제15조의2부터 제15조의4까지에 따른다
 9) 보육사업안내, 2016

은 공무원 시험 등을 준비하는 수험생인 경우, 혹은 가족 간병, 일용근로로 인해 증빙서류를 제대로 갖추기 어려운 노동자들의 경우에는 자격을 인정받을 수 없기 때문이다(JTBC, 2016.6.24.). 이는 장기실업자, 수험생, 그리고 근로계약서나 재직증명서조차 떼기 힘든 노동취약계층의 경우, 사회서비스에 있어서도 사각지대에 처하게 되는 제2의 차별을 야기하게 된다.

반면, 명확한 규정이 존재하지 않음으로 인해 지자체는 관리의 책임이 없다고 인지하는 경우도 나타나고 있다. 종일반 서비스는 저녁 7시까지 이용할 수 있도록 되어 있지만, 오후 5시에 아동을 데리고 가도록 압력을 행사하는 ‘무늬만 종일반’으로 운영하고 있는 경우에도 부모가 지자체에 호소해도 지자체가 이를 제재할 수 없는 경우가 많다(한겨레 2016.7.3.). 서비스 이용자가 보다 특수한 욕구를 가지고 있는 경우에는 문제가 더 심각해진다. 예컨대, 중증장애아동의 경우, 현재 정원에 여유가 있다 하더라도 국공립 장애아동시설에서조차 거부당하는 경우가 나타난다. 언론에 보도된 거동이 어려운 한 장애아동의 경우, 10여 차례 장애아동어린이집 입소를 거부당한 끝에 부모가 개인비용을 들여 별도로 활동보조인을 고용하는 조건으로 병설유치원에 보낼 수 있었다. 이 경우, 관리감독 책임이 있는 지자체가 나서서 문제를 해결했어야 했지만, “법적 근거가 없다. 지도 점검이 전부”라는 답변을 전했다고 보도되었다(한겨레 2014.12.8.).

중앙정부에서 의사결정권을 독점하는 것은 지자체들이 보다 지역의 욕구에 맞춘 서비스를 공급하지 못하는 요인이 되기도 한다. 정홍원 외(2015: 209)는 전국지자체를 대상으로 보육수요지수와 보육공급지수의 상관성을 검토한 연구에서, 두 지수 간에는 유의미한 상관관계가 나타나지 않다는 것을 제시하였다. 이는 서비스 공급이 지역의 보육수요에 대응하여 필요한 수준의 또는 적정량을 제공하지 못하고 있음을 의미한다. 특히 보육시설의 신설과 확충, 영유아가구에 대한 보육료 또는 가정양육수당 지급 등 획일적인 제도로 인해 개별가구의 욕구, 선호도 등이 고려되지 않게 되는 문제점으로 이어지는 것으로 나타났다. 근본적으로 지자체가 보육서비스에 대한 사실상의 권한과 책임을 가지고 있지 않기 때문에, 중앙정부가 설계한 제도를 단순히 집행하는 역할에 머무르고 있는 것이다.

이러한 문제점은 비단 보육서비스의 사례에 국한되지 않는다. 예컨대, 노인장기요양보험의 방문요양서비스는 최종중와상환자의 경우에도 하루에 4시간을 초과할 수 없다. 대상자의 욕구를 기준으로 서비스가 편성되기 보다는 지침을 기준으로 욕구를 끼워맞춰야 하는 상황이 자주 연출된다(이진숙·박진화, 2011). 특히 장기요양보험의 경우, 공식적인 통로를 통해서 현금급여를 받을 수 있는 경로는 매우 제한적인데, 가장 가까운 대중교통수단까지의 거리를 Km단위로 측정하고, 교통은행횟수와 가장 가까운 방문간호기관까지의 거리를 측정하여 점수를 산출한다. 이는 공식서비스가 충족

시키지 못하는 돌봄욕구를 가족 혹은 친지를 통해 충족하기 위해 현금급여가 제공되기 보다는, 현금급여를 수급하기에 적당하다고 생각되는 기준을 정부가 정하고 이 기준에 미달하는 대상자는 제외시키는 형태로 제도를 운영하고 있는 것이다. 서비스 부정수급에 대한 관리감독 역시 대체로 지자체는 복지부 지침에 명시된 역할만을 충실히 이행하며, 이외의 영역에서는 책임도 권한도 가지지 않는다고 인지하는 경우가 많은 것으로 파악되고 있다(KBS, 2015.6.29.).

이러한 논의를 종합하면, 지방정부 및 일선 서비스공급자는 서비스이용자의 개별적 욕구를 고려하여 지원을 범주가 결정하는 것이 아니라 중앙정부가 정해진 지침에 따라 표준화된 틀에 맞는 대상자에게 서비스를 공급하는 집행자에 역할에 머무르고 있다고 할 수 있다. 지자체들은 중앙사업의 사업을 대리하고, 사회보장위원회의 허가가 있는 경우 부분적인 자체사업들을 통해서 추가적 욕구에 잔여적 프로그램으로 대응할 뿐이다. 소규모의 자체사업마저도 지출할 수 없는 지자체는 중앙정부가 새로운 사업 혹은 표준이 만들어지기 전까지 이러한 욕구는 미충족상태로 남게 된다. 2014년 송파구에서 발생한 ‘세모녀 사건’이 대표적인 사례일 것이다. 아무리 제도를 ‘촘촘하게’ 짠다 하더라도 자격요건을 미리 규정하여 어떤 급여를 얼마나 줄 것인지를 미리 결정하여 내려보내는 구조에서는 해당요건을 만족시키지 못하는 사각지대가 생기기 마련이며, 일선에 있는 공무원이나 사회복지사는 이들의 위험을 인지하더라도 사업에서 규정된 자격을 만족시키지 않는다면 어떠한 도움을 줄 수 없는 경우가 발생하게 된다.

이러한 최근까지의 우리나라 사회서비스의 흐름은 최소한 슬로건 상으로는 ‘수요자 중심적(user-centered)’ 가치가 핵심으로 제시되고 있지만, 실제 ‘수요자 중심성’이라는 가치는 바우처라는 매우 지엽적 영역에 고착되어 있는 경우가 대부분이다(강혜규 외, 2010). 즉, 기존에 제공되던 서비스를 이용자가 바우처 제도라는 테두리 안에서 활용하는 정도의 변화일 뿐, 선택의 폭에 있어서 이전 공급자 중심적 서비스체계에 비해 얼마나 유의미한 변화가 있는지 의문스럽다. 즉, 서비스 프로그램에 대한 선택이나 제공방식과 시간에 대한 구체적인 선택이 이루어지지 못하는 상황에서 질적으로 큰 차이를 보이고 있지 않는 민간서비스업체들 사이의 선택이 과연 ‘수요자가 선택을 통해 자신의 욕구를 충족시키는’ 형태의 변화인지에 대해서는 재고해 볼 필요가 있다.

5. 사회서비스 재량혼합의 재구조화: 중앙정부 역할의 재구조화 및 더 작은 단위로의 자율성 이전

앞선 분석은 보육서비스에 한정되어 진행하였지만, 대체로 한국의 사회서비스의 재량혼합은 다음과 같이 정리될 수 있다. 해석의 여지가 많고 재량을 중앙정부에 이전하는 형태의 법과 구체적인 사항들까지 규칙과 지침을 결정하는 중앙정부 그리고 낮은 재량을 가진 이외의 행위자들을 통해 정책 과정이 구성된다. 민간공급자의 경우 사회서비스 시장에서 공식적인 재량은 없지만 비공식적 재량을 부분적으로 발휘하면서 자신의 이익을 추구해가는 경향이 발견된다. 지방정부 역시 일정 부분 자신의 재량을 발휘해서 사회서비스를 실시할 수 있지만 이는 사회보장위원회의 승인을 필요로 하며, 최근 자율적으로 사용가능한 예산이 축소되면서 재량적 자체 프로그램이 발전하기 어려운 실정에 있다. 이상의 논의를 바탕으로 맞춤형 복지와 유사중복 제거 간의 모순된 정책목표 및 기존의 사회서비스 문제를 해결하기 위해서 본고에서 제시하는 해법은 중앙정부 역할의 변화와 사회서비스 결정 재량의 더 작은 단위로 점진적이며 체계적인 이전이다.

첫째, 중앙정부는 사회서비스의 재량과 결정권한을 독점하는 것이 아닌 지방정부와 민간주체들과 재량과 결정권한을 공유하는 동반자적 관계유형으로 변화해야 한다. 이는 중앙정부 재량의 상당한 축소를 의미한다. 하지만 여기서 제시되는 중앙정부의 재량 축소는 기존의 신공공관리론(new public management)에서 제시하는 작은 정부로의 변화를 의미하는 것은 아니다. 신공공관리론은 1970년대 후반과 1980년대 초반 자유주의 국가들을 중심으로 급속히 확장된 바 있으며, 작은 규모의 정부와 시장의 활성화를 통해 시민들의 욕구에 보다 효율적이고 유연하게 대응할 것을 제시하여 왔다(Groot & Budding, 2008)¹⁰⁾. 반면, 이 글에서 제시하고자하는 정부의 역할은 신공공관리론보다는 정부-시장-시민사회의 동반자적 관계를 강조하는 뉴거버넌스 이론에 가깝다고 할 수 있다(유민봉, 2015). 또한, 최근 행동경제학에서 많이 논의되고 있는 ‘톡 찰’으로 원하는 목표를 달성하는 너지(nudge)의 정부 역할이 아닌 Room(2016)이 제시하고 있는 적극적 시민권을 발휘할 수 있게 ‘장’을 마련해주고 ‘폼’ 너즐(nuzzle)의 역할에 가깝다.

현재 우리나라의 중앙정부는 [표 3]의 중앙정부 성격과 정부규모에 따르면 1유형 이상형에 가깝

10) 실제적으로는 신자유주의론에 바탕하여 작은 정부, 민간부문 상호간 경쟁, 수익자 부담 원칙, 규제 완화 등이 추진되었다. 또한, 경영이론을 광범위하게 도입하여 기업처럼 ‘기업가정신’, ‘품질관리기법’, ‘마케팅기법’ 등 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 추진하였다(이종수, 윤영진 외, 2008). 이러한 변화는 정부가 보다 효과적인 조직으로 변모하는 일조는 하였으나 형평성이나 민주성이 앞서야 하는 공공조직의 특성이 경제성, 효율성, 그리고 효과성으로 대체되었으며, 시장과 민간부문을 지나치게 이상화하였다는 비판도 직면하게 되었다(안병영, 2000).

다고 할 수 있다. 중앙정부가 지방정부나 시장 혹은 제3섹터에 비해서 매우 강하며, 권위적인 모습을 가지고 있지만, 정부지출이나 공공부문의 근로자 비중으로 보는 정부의 규모는 다른 국가에 비해서 상당히 낮다. 이는 ‘이끌어 가려고 하며 간섭은 많지만 실제 함께 문제를 해결하려는 실질적 노력이 낮은 국가 유형이라고 할 수 있다. 반면에 스웨덴의 사회민주주의 유형은 중앙정부의 역할이 한국에 비해서 훨씬 약하며 동반자적 위치를 강조한다. 이러한 유형에서는 전체정부의 지출이나 정부의 규모가 크지만 중앙정부는 전체적인 밑그림을 그려주는 역할에 제한되는 반면, 지방정부의 역할과 규모가 상대적으로 크고, 상당한 자율성을 가지는 형태로 나타난다(Sellers & Lindstroem, 2007). 자유주의 국가의 경우 동반자적 유형의 중앙정부를 가지고 있지만 정부의 규모가 작으며, 프랑스 등 일부 대륙유럽 복지국가는 좀 더 권위주의적 유형에 가깝지만 상대적으로 큰 정부규모를 가지고 있다.

[표 3] 중앙정부의 성격과 정부규모 간의 이상형 유형

	작은 규모의 정부	큰 규모의 정부
권위적 중앙정부	1유형: 한국 등 발전주의 유산 복지국가	2유형: 남부유럽 등 보수주의 복지국가
동반자적 중앙정부	3유형: 미국 등 자유주의 복지국가	4유형: 스웨덴 등 사회민주주의 복지국가

출처: 직접 작성

그렇다면, 동반자적 관계를 어떻게 구축할 수 있을 것이며, 이를 위해 구체적으로 중앙정부는 어떠한 역할을 해야 할까? 중장기적으로 중앙정부는 사회보험이나 현금 위주의 복지급여에 집중을 하며, 충분한 자원을 동원해주는 역할을 맡되, 사회서비스는 지방정부의 자율성을 확대하여 담당하게 할 필요가 있다. 즉, 우리나라에서도 이미 사회보험제도는 중앙에서 운영하고 있지만 기초연금과 같은 현금성 급여들도 중앙정부 수준에서 관리하는 것이 바람직하다. 이러한 현금성 급여는 사회서비스와 달리 지방정부가 역할을 통해서 질적인 성과의 차이가 크지 않을 것이기 때문이다. 반면 장기요양서비스를 포함한 사회서비스는 지역의 특성에 맞는 프로그램들이 필요하며, 지방정부의 역할에 따라서 성과가 달라질 수 있다. 따라서 지방정부의 자율적 판단과 재량을 사회서비스의 기획과 실행에 증가시킬 필요가 있다. 현재와 같이 중앙사업을 실행하고 난 후 남겨진 제한된 자원을 가지고 지방복지에 부분적으로 사용하는 방식으로는 맞춤형 복지를 실현하기 어렵다.

이를 위해서는 지역을 적극적으로 활성화시키되, 중앙정부는 지방정부의 역량을 강화시키고 서비스의 질을 유지시키는 역할을 할 필요가 있다. 중앙정부는 전체 청사진을 제시하는 한편, 탄력적으로 적용할 수 있는 느슨한 형태의 가이드라인을 마련하며, 지역 간의 격차나 서비스의 질이 유지될 수 있도록 역할을 해야 할 것이다. 중앙정부는 각각의 사회서비스에 대한 세부적이고 구체적인

평가보다는 사회서비스의 거시적 목표를 정하고, 각 지역이 이러한 거시적 목표를 얼마나 달성하고 있는지를 평가하는 역할을 담당 할 수 있다. 영국의 국민보건서비스(NHS)를 평가하기 위해 도입했던 ‘Star Rating System’은 하나의 예가 될 수 있다. 중앙정부에서 정한 기준을 달성하고 있는 지역은 더욱 재량과 자율성을 증가시키고, 그렇지 못한 지역은 직접 개입하여 목표가 달성될 수 있도록 하는 ‘적극적 동반자’의 역할을 담당하는 것이다. 최근 논의되는 분권화 논의에서 지적되고 있는 지방 정부의 낮은 역량 문제는 이러한 방식의 접근을 통해 일정 부분 해소될 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 동반자적 모델은 영국을 비롯한 대부분의 유럽복지국가에서 이미 시행되고 있는 모델이라는 점에서 실현가능성 및 적절성이 충분하다고 판단된다. 이들 국가에서는 중앙정부가 사회보험을 중심으로 하는 통합된 현금급여를 담당하고, 지방정부에서는 직접적 관리의 측면이 높은 사회서비스와 교육에서 전담하는 형태의 이원적 구조를 가지고 있다(DCLG, 2014). 본 논문에서 주장하는 동반자적 역할은 중앙정부의 역할을 부정하거나 혹은 일방적 축소를 주장하지 않는다. 오히려 중앙정부가 규정을 구체적인 정해서 하달하는 역할에서 벗어나 지방정부와 어떤 영역에서 제도적 지원이 필요한지 소통하고, 서비스 질적 관리 기준이나 서비스 표준 개발 등 지방정부가 역할을 수행하는데 있어서 필요한 지침을 제시하는 등의 역할 강화를 요구한다. 영국이나 스웨덴에서 중앙통합기구의 역할이 이러한 기능을 수행하는 경우가 많다. 또한 지역 간 격차 감소와 형평성 향상을 위한 정책적 노력 역시 중앙정부의 차원에서 가장 효과적으로 전개될 수 있을 것이다.

둘째, 지방정부는 지역에 맞는 사회서비스를 설계하고 혁신적이고 창의적인 사회서비스가 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 역할을 해야 할 것이다. 지역의 상황을 판단하고 서비스 공급자들을 조정해나감으로서 진정한 ‘맞춤형’ 서비스를 실현해야 한다. 그러기 위해서는 일방적인 세부지침을 전달해서 공급자가 따르게 하는 것 보다는 공급자의 혁신적이고 창의적인 서비스 창출을 유도하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 이를 위해서는 이미 문헌들로부터 꾸준히 제기가 되어왔던 사회서비스에서 공공역할의 확보는 여전히 지방정부 차원에서도 중요한 이슈가 될 것이다. 공공이 직접 제공하거나 위탁해서 제공하는 시설들이 어느 정도 확보가 되어야 사회서비스의 전반적 질(quality)을 관리하는 ‘페이스메이커(pacemaker)’ 역할을 할 수 있을 것이다. 어린이집이나 요양시설 등에서 질 높은 공공시설을 최소 20-30% 정도를 확보해 둔다면 비영리기관이나 시장에 서비스 형태나 운영방식 혹은 서비스 수가에 대해서 조금 더 자율성을 허용한다고 해도 부정적 효과보다는 다채롭고 혁신적인 사회서비스가 출현할 수 있는 발판으로 기능할 수 있을 것이다. 현재와 같이 재량이 거의 부여되지 않은 사회서비스 공급기관들이 혁신적이고 더 높은 질 의 사회서비스를 제공할 것이라 기대하기 어렵기 때문이다. 서비스 공급자의 문제가 단순히 이들의 무분별한 이익추구로 인해 발생하고 있다고

보기는 어려우며, 보다 구조적인 자원과 재량의 측면과 이어져있다는 것을 간과해서는 않된다. 개인의 선호와 욕구에 부합하는 사회서비스가 발전하기 위해서는 지방정부의 역할 강화가 이루어져 할 것이며, 단순히 주어진 규정에 따라 사업체를 승인하는 수동적 역할에서 벗어나 지방자치단체들은 직접적으로 각 지역의 사회서비스의 질을 관리하고 평가하는 역할을 감당해야 할 것이다.

다만, 지방으로의 이전하는 과정은 급진적이고 일괄적인 방식보다는 지방정부가 충분한 스스로의 기획력과 실행력을 가질 수 있도록 점진적이고 체계적인 계획이 필요할 것이다. 이미 지난 몇 차례의 지역사회보장계획(구 지역사회복지계획)에서 나타난 바와 같이 지역의 기획력은 지역복지창의적으로 기획하고 실행할 만큼 충분하지 않다. 일부 연구소나 교수들에게 기획을 의존하는 것이 아닌 스스로 기획을 할 수 있는 역량이 필요하다. 서울시나 경기도의 경우 지역복지재단을 적극적으로 활용하고 있으며, 기타 지역에서도 지역복지재단을 활용하고 있다. 이는 긍정적이지만, 시군구 단위까지 지역복지재단이 기획을 하기는 쉽지 않을 것이다. 제한된 인력을 가지고 사회서비스를 기획하고 실행하기 위해서는 지역 시민사회와의 적극적인 협업이 필요하다. 경기도에서 수원이나 부천 그리고 남양주 등에서 공무원에 의해서 작성된 지역사회복지계획이 나올 수 있었던 것은 이를 뒷받침하는 시민사회의 영향력이 있었기 때문이다. 시민사회가 활성화되지 않은 지역은 시도차원의 지원이 필요하게 될 것이다.

현재 유사와 중복 사업들을 효율적으로 조정하기 위해서 지방정부 및 일선에서의 행정적 그리고 재정적 재량을 부여하는 것이 필요할 것이다. 해당사업의 수급요건 및 포괄보조금과 같이 예산집행에 대한 유연성의 증가가 필요하다. 사회서비스 계획 및 집행에서 중앙정부의 재량의 감소와 함께 지방정부나 민간 주체들의 재량이 증가되어야 하며, 지방정부(광역과 시군구), 일선관료, 사회복지사, 비영리기관이나 민간영리기관에게 재량을 어떻게 배분할 것인지에 대해서는 추가적인 연구와 논의가 필요하다. 지방정부가 좀 더 재정적인 차원과 사회서비스 기획의 차원에서 더 많은 재량을 가지게 되면 중앙의 기획에 비해서 대상자에 대한 선별이나 지역 상황에 맞는 서비스 제공, 재정 활용의 유연성을 가지게 된다. 소득보장과 달리 서비스 보장은 'how'에 따라서 새로운 성과와 결과가 나타날 수 있기 때문에 각 지역마다 새로운 시도가 일어나게 되면 동료학습(peer learning)과 정책이전(policy transfer)도 긍정적으로 일어날 수도 있을 것이다. 초기부터 바로 좋은 결과가 도출하기는 어려울 수 있으므로 일부 지방자치단체들은 중앙정부 '인큐베이팅'을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 사회서비스를 제공하는 일선 공무원이나 사회복지사에게 재량을 허용하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 경우 제기되는 즉각적 우려는 재량의 남용일 것이다. 그렇기 때문에 재량의 범위를 설정하고 이에 대한 주기적이고 체계적인 점검하는 역할은 지방정부의 몫이다. 만일 현 제도체계 내에

서 사각지대에 있는 이들에게 서비스를 제공하는데 있어서 어느 정도 재량적 결정이 가능하다면 별도의 프로그램들을 따로 도입하지 않고도 맞춤형 급여를 제공할 수 있게 될 것이다. 즉, 일선관료들의 재량 ‘0’의 행정에서 ‘+3’ 정도의 재량을 가진 행정으로 전환함으로써 추가적인 행정력의 낭비를 줄이면서도 서비스를 효과적으로 전달할 수 있을 것이다. 여기에는 현재 비약적으로 발전하고 있는 행복이음과 같은 복지정보체계가 재량이 효과적이고 합리적으로 발휘될 수 있도록 하는 기반으로 활용될 수 있다.

마지막으로, 더 작은 단위로의 권한 이전 방안으로 서비스 이용자가 활용할 수 있는 현금성 돌봄 급여(cash-for-care)를 확대를 고려해 볼 수 있다. 이는 가부장적인 국가라는 비판적 관점에서는 가장 적합한 정책대안이 될 수 있다. 사회복지학에서 ‘자기결정권(self-determination)’이 가장 중요하듯 집합적이고 기능적 관점으로 사회서비스를 보지 않고, 개인의 권리와 자유라는 관점에서 보면 서비스 이용자의 재량을 증가시키는 것은 바람직하다. 구체적으로는 노인장기요양보험에서 현금의 활용을 점진적으로 증가시키는 방안과 아동수당을 제공하는 방안이 있다. 노인장기요양보험의 경우, 현재 우리나라에서는 가족에 대한 신뢰 문제와 부정수급 문제가 언급되어왔고, 아동수당의 경우는 재원의 문제 때문에 현금급여를 도입하는 것이 어렵다는 논의가 우세하였다. 하지만, 가족에 의한 돌봄을 의도적으로 배제하거나 현금급여를 통해 더 좋은 서비스를 선택할 수 있는 가능성을 배제할 필요가 있는지 의문이다. 또한, 아동의 경우 보육서비스부터 아동센터, 무상급식까지 서비스만을 중심으로 운영되고 있으며, 국가는 이들에 대한 규제나 관리에 상당한 자원을 투입하고 있는 실정이다. 실제로 정부가 이러한 서비스의 질을 관리하고 질을 올리는 데는 명백한 한계가 있다. 따라서 아동수당을 통해서 개인의 선택을 증진시키고, 무상사회서비스를 제한적으로 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

하지만, 재량의 권한이 지방정부나 공급자 혹은 개인으로 이전되는 것이 체계적이고 충분한 준비가 없이 이루어진다면 현재 정책문제를 일부 해소할 수 있을 것이나 또 다른 문제를 산출할 가능성도 동시에 존재한다. 비공식적 재량이 오히려 증가하여 공급자의 이윤추구나 지방정부의 낮은 역량이 결합되게 되면 현재보다 더욱 부정적 상황에 직면할 수도 있을 것이다. 그런 점에서 재량의 체계적 재구조화는 철저한 준비가 수반되어야 할 것이다.

본 논문에서 제시된 ‘더 작은 단위로의 이전’에 대한 제언은 법적인 차원에서 중앙정부로의 이전을 포함하지는 않는다. 현재 우리의 법은 과도하게 행정부에 구체적 사항을 위임하는 경향이 있으며, 이에 재량권이 중앙정부에서 지방정부, 일선, 그리고 이용자로의 이전을 제안하였다. 하지만 법적 차원에서는 대체로 추상적이고 모호한 용어를 사용하고, 구체적인 내용은 시행령으로 정하다는

방식으로 중앙정부의 해석권한을 지나치게 과다하게 부여하고 있다. 따라서 법령 수준에서의 의사결정은 좀 더 기본적 권리나 운영에 대한 사항을 구체적으로 결정하고 이를 명시함으로써 행정부가 아닌 법제도상에서 시민의 기본권이 지켜질 수 있도록 해야 할 것이다.

6. 결론: 공공성에 기반한 혁신적 사회서비스를 위하여

사회서비스는 지속적인 발전을 거듭하여 왔지만 동시에 무시할 수 없는 문제점 역시 지속적으로 제기되어왔다. 기존의 연구들은 사회서비스의 문제점과 대안 도출에 상당한 기여를 했지만, 다양한 사회서비스 주체들의 관계적 양상을 간과하였다. 또한 사회서비스 공급적인 측면에서 복지혼합에 대한 논의는 많았으나 결정의 권한과 자율성의 배분에는 초점을 두지 못했다. 이러한 한계점들을 극복하기 위해서 본 연구는 재량혼합이라는 개념을 중심으로 한국 사회서비스의 문제점을 진단하고 대안을 도출하였다.

우리 사회에서 중앙정부는 다양한 행위자 중 능력적 차원에서는 가장 훌륭하다고 볼 수 있지만, 맞춤형 사회서비스를 지속적으로 중앙에서 설계하고 일일이 대안을 제시하는 현재와 같은 재량혼합의 구조는 문제가 될 수 있다. 중앙정부의 지침에 대한 해석의 여지가 거의 존재하지 않기 때문에 지자체마다 거의 동일한 방식으로 중앙사업이 집행되며, 이는 표준적인 정책집행을 가능하게 하였다. 하지만, 이러한 방식은 지방정부의 역량 계발을 저해하는 한편, 중앙에서 양산한 사업들로 인한 전달체계의 난맥상과 현장에서 ‘깎대기’ 문제를 초래하게 된다. 또한, 이미 정해진 낮은 수가와 보조금 그리고 임금체계 하에서 그리고 낮은 자율성을 가진 공급자들에게 높은 질의 사회서비스나 혁신적이고 다양한 사회서비스를 기대하기 어렵다. 바우처가 개인이 공급자를 선택할 수 있는 재량은 증가시켰지만 정보와 자원의 제약으로 인해서 실질적인 선택에는 한계가 있을 수밖에 없다.

이에 본 연구에서는 기존의 시장화에 대한 비판이나 공적영역의 확대 혹은 컨트롤 타워의 구축이나 원스톱 센터의 도입 등 일반적인 대안을 넘어서 좀 더 각 주체들의 재량에 초점을 둔 대안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 중앙정부는 각 지역별 특성 및 개인의 특성에 맞는 ‘맞춤형’ 사회서비스를 설계하고 규제할 수 있다는 ‘환상’은 내려놓을 필요가 있다. 중앙정부는 소득보장 및 조세제도에 집중을 하면서 사회서비스를 각 지역에서 활발하게 시도되고 목적을 성취할 수 있도록 장을 마련해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 구체적인 사회서비스는 중장기적으로 지역을 중심으로 할 수 있도록 하되, 지역이 일정정도의 직접 공급 능력을 갖추고 자체 기획능력을 가지고 사회서비스를 민주적이고 창의적으로 운영할 수 있도록 지원해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 둘째, 일선관료나 공급자

에게도 자율성을 주어 공적 영역 이외에서는 창의적이고 혁신적인 사회서비스가 발전할 수 있도록 돕고, 마지막으로, 개인에게도 현금급여 도입을 통해 급여 이용에 있어서 선택권 강화를 제안하였다. 현재 한국의 사회서비스는 복지혼합의 공급적 차원에서 민간에 철저히 의존하고 있으면서도, 서비스에 대한 결정과 재량은 중앙정부가 독점하고 있는 모순적 구조를 가지고 있다. 새로운 거버넌스에서는 사회서비스 공급과 재량이 함께 따라가고, 그에 따른 책무성(accountability)이 함께 수반되는 재량혼합 핵심적 요소가 되어야 할 것이다.

본 논문에서 제시한 재량에 대한 논의는 현재 복지총량의 부족이라는 문제의 상황에서 보다 나은 구조적 형태를 지향함으로써 복지체감도를 향상시키고, 서비스 이용자의 욕구에 보다 효과적으로 대응하기 위한 사회서비스 체계의 구조변화에 대한 제안이다. 하지만, 최근 우리나라의 사회서비스 부문에서의 재정은 지속적인 증가추세를 이어오고 있음에도 불구하고, 여전히 총량적 수준에서는 미흡한 측면이 있음을 부인하기 어렵다. 총량적 차원의 문제는 본 연구에서 크게 다루어지 않았지만, 총량이 절대적으로 부족한 상황에서 재량의 재분배만으로 문제가 해결되지는 않을 것이다. 재원과 총량의 문제는 향후 논의되어야 할 추가적 이슈로 남겨두고자 한다.

■ 참고문헌 □

- 강혜규, 김보영, 엄태영, 김은지, 정세정(2010). 사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구, 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 김태완, 정홍원, 최현수, 김동진, 김영옥, 이정은(2013). 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 정홍원, 함영진, 권소일, 김지민, 오다은, 민진아(2015). 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 고수정(2014). 사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 대한 연구. 한국지방자치연구, 16(2), 57-79.
- 국민건강관리공단(2015). 2015년 상반기 공익신고 장기요양기관 조사결과(2015.7.10.).
- 김경호, 소순창(2010). 지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구. 한국지방자치학회보, 22(2), 125-147.
- 김소정(2014). 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담공무원을 중심으로. 사회복지연구, 45(2), 349-374.
- 김순양(2002). 일선 복지행정 전문관료의 재량행위분석. 한국행정학보, 36(2), 291-313.
- 김이배(2010). 립스키(M. Lipsky)의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구. 한국사회복지행정학, 12(3), 150-183.
- 김진욱(2004). 복지혼합의 모형에 관한 이론적 연구. 연세사회복지연구, 11, 1-31.
- 김철, 이재훈(2015). 사회서비스 전달체계 개편방안-사회적 돌봄서비스를 중심으로, 사회공공연구소.
- 김춘남, 황경란, 백민희, 신은경(2013). 유사-중복 노인복지사업 시행의 효율화 방안 연구: 재가노인복지 사업을 중심으로, 경기복지재단.
- 문종열, 김기현(2014). 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구. 예산연구, 3(1), 163-208.
- 사회보장위원회(2015). 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진방안, 사회보장위원회 사무국.
- 석재은(2008). 한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접근. 사회보장연구, 24(4), 197-228.
- 안병영(2000). 21세기 국가역할의 변화와 국정관리. 계간사상. 분호.
- 양미선(2013). 국공립어린이집 부족 심각, 정부는 시설 확충에 힘써야. 육아정책Brief, 11.
- 유민봉(2015). 한국행정학(제5판). 박영사.
- 유승현, 이혜승(2012). 노인장기요양체계의 서비스 연계성 분석; 서비스 중복 및 사각 위험요인 탐색을 중심으로. 한국행정학보, 46(4), 127-155.
- 이만우, 김영수(2013). 복지사업의 중복 및 편중 현황과 과제. 국회입법조사처 연구보고서.
- 이신용(2012). 헌법재판소의 판례로 본 위임입법의 한계: 자유권과 사회권영역을 중심으로. 법학연구.

20(3). 297-323.

이종수, 윤영진, 곽채기, 이재원(2008). 새행정학, 대영문화사.

이진숙, 박진화(2011). 시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가. 보건사회연구. 31(4). 5-33.

이환범, 이수창(2007). 사회복지 전담공무원의 행정재량행위가 국민기초생활보장수급자 선정에 미치는 영향요인 분석. 한국공공관리학보. 21(3). 1-23.

입법조사처(2009). 장기요양기관 조사보고서.

보건복지부(2016). 맞춤형 보육. http://www.mohw.go.kr/front_new/policy/index.jsp.

정홍원, 강지원, 김보영, 이민경(2015) 지역단위 복지서비스 수요·공급 분석. 국보건사회연구원.

최영준, 김진욱, 주은수, 전용호, 김동기(2013) 돌봄기능관련 복지사업 심층분석. 보건복지부.

최영준, 김주리, 이승준, 최혜진(2014). '중복과 누락' 담론의 재구조화. 한국정책학회보. 23(1). 257-283.

“맞춤형 보육에 학부모도 속앓이…‘중일반 자격’ 논란” JTBC. (2016. 6. 24).

“줄줄 새는 ‘장기요양 보험금’…부정수급 5배 ↑” KBS. (2015. 6. 29).

“긴급보육바우처 쓰면 간식 준다고?... 맞춤형 차별에 부모들 울분” 뉴스원. (2016.7.4.).

“장애아 어린이집에서조차 10번씩 거부당하고...” 한겨레. (2014. 12. 8).

‘무늬만 중일반’에 속터지는 직장맘 “달라진 것 하나 없는데” 한겨레. (2016.7.3.).

“정부-지자체 올해 복지재정 3조원 절감 추진” 정책브리핑. (2015. 4. 2).

Davis, C. (1969). A new approach to delegation. The University of Chicago Law Review. 36(4). 713-733.

Department for Communities and Local Government(DCLG)(2014). *Local Government Financial Statistics England*. Department for Communities and Local Government: London.

Evers, A. (1993). The welfare mix approach. Understanding the pluralism of welfare systems. In A. Evers & I. Svetlik(eds). *Balancing pluralism, New welfare mixes in care for the Elderly*. European Centre Vienna and Aldershot: Avebury. 3-31.

Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 6(2). 159-182.

Gilbert, N. & Terrell, P. (2012). *Dimensions of social welfare policy* (8th edition). Boston: Pearson.

Groot, T. & Budding, T. (2008). New public management's current issues and future prospects. *Financial Accountability & Management*. 24(1). 1-13.

Hunold, C. & Peters, G. (2004). Bureaucratic discretion and deliberative democracy. Transformation in governance: New directions in government and politics. 131-144.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
- Longo, F., Notarnicola, E. & Tasselli, S. (2015). A framework to assess welfare mix and service provision models in health care and social welfare: Case studies of two prominent Italian regions. *BMC Health Services Research*, 15, 152.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Polacek, R., McDaid, D., Fernandez, J., Matosevic, T., Penn, H., Korintus, M., Verheyde, M., Wynne, R., Cullen, K., Dolphin, C., Bauer, E., Czischke, D., Hegedus, J., Teller, N. & Pittini, A. (2011) *Study on social services of general interest. Final report, European Commission*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels: Belgium.
- Room, G. (2016). Nudge or nuzzle? Improving decisions about active citizenship. *Policy Studies*, 37(2), 113-128.
- Schmid, G. (2006) *Sharing risks: On social risk management and the governance of labor market transitions*, WZB Discussion SP I 2006-101, Berlin.
- Sellers, M. & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609-632.
- Van Oorschot, W. (1991) *'Discretion and street-level bureaucracy' stencil in Social Policy in West Europe*, Roskilde Universitetscenter.

Abstract

Restructuring the Governance of Social Services: Discretion Mix Perspective

Choi, Young Jun* · Choi, Hye Jin**

This article aims at discussing how to restructure the governance of social services by introducing a discretion mix approach. The Korean government has rapidly developed social services over the last ten years. However, scholars have criticised the inefficiency problems arising partly from the marketisation and partly from the duplication and overlapping of existing programmes. On this issue, previous studies mostly focus on the configuration of service production using the welfare mix approach, but there has been little scholarly attention on the distribution of the decision-making power across policy actors. This study analyses issues of childcare services as a case by using the discretion mix approach. Discretion mix is defined as the distributive status of autonomy and power in social services, i.e. who gets what and how, across law, central and local governments, front-line managers, service providers, and service users. This article argues that the central government dominated discretion mix has caused the dilemma of producing tailor-made and efficient social services. Therefore, it argues that the discretion mix should be restructured by releasing and transferring the discretionary power of central government to smaller units including local governments, service providers, and service recipients.

Key Words: discretion, discretion mix, social service, childcare service, decentralization

◆ 2016.10.26. 접수 / 2016.12.07. 1차 수정 / 2016.12.12. 게재확정

* Yonsei University

** Korea University